

**แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
ในภาคตะวันออกของประเทศไทย**
**The Guidelines for Managing Foreign Workers
in the Eastern part of Thailand**

พงษ์ศักดิ์ ผกามาต^{1*} ชัยวัฒน์ ประสงค์สร้าง¹ เศรษฐชัย ชัยสนธิ²

ชูเกียรติ ช่วยเพชร³ และ ธนู อยู่สุชี³

Phongsak Phakamach^{1*}, Chaiwat Prasongsang¹, Settachai Chaisanit²,

Chukiat Chuiyetch³ and Tanoo Yousukee³

Received: 1 October 2018 Revised: 23 November 2018 Accepted: 12 December 2018

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 2) ศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ 3) สร้างแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยที่จะนำมาใช้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเน้นการศึกษาเฉพาะประเด็นที่นำไปสู่การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว กลุ่มเป้าหมายได้แก่ 1) ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก จำนวน 3 คน 2) หน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความ

¹ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ จังหวัดนครปฐม 73170

¹ College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Nakhon Phatom Province 73170

² มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

² Sripatum University Chonburi Campus, Chonburi Province 20000

³ สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทางทหารกองทัพบก เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

³ The Army Research and Development Office, Phayathai, Bangkok 10400

* Corresponding author e-mail: pp2552@hotmail.com

มั่นคงแห่งชาติ จำนวน 5 คน 3) ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 16 คน 4) นายจ้างและผู้ประกอบการภาคประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง จำนวน 18 คน 5) บริษัทรับเหมาแรงงาน จำนวน 6 คน 6) ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 5 คน และ 7) ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 คน รวมกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น 42 คน การเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ให้ข้อมูลเป็นไปในลักษณะจำเพาะเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการสามเส้า และยืนยันร่างแนวทางโดยใช้การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว 2) กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว 3) การจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และ 4) การสร้างเครือข่ายฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว ส่วนแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยประกอบด้วยประเด็นต่อไปนี้ 1) การกำหนดนโยบายและมาตรการด้านแรงงานต่างด้าว 2) แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม 3) การติดตามประเมินผลด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 4) ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และ 5) โครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว แนวทางนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต

คำสำคัญ: แรงงานต่างด้าว

Abstract

This article aims to present the guidelines for managing foreign workers in the eastern part of Thailand, with the following objectives: 1) to study the status and problems of migrant workers; 2) to study the problems of managing foreign workers affecting the national security; and 3) to create a workforce management approach in the eastern part of Thailand to apply to relevant agencies. This research uses qualitative research methodology, focusing on specific issues that lead to the establishment of a foreign worker management approach. Target informant include: 1) 3 members of the Royal Thai Navy; 2) 5 national security policy

agencies; 3) 16 officials responsible for managing foreign workers; 4) 18 employers and operators in the fishery and industrial sectors; 5) 6 contractors; 6) 5 national security experts; and 7) 5 foreign workers management specialists. The total number of 42 people came from a specific selection. The research tools were unstructured interviews. Analysis and synthesis of qualitative research data by means of analytical descriptive method, the validation of data is by means of triangulation technique and to confirm the strategy by experts conformation.

The research found that the appropriate form of management of foreign workers affecting national security are four elements: 1) the policy on foreign workers; 2) the laws and regulations governing foreign workers; 3) organization; management of foreign workers; and 4) to create a database of migrant workers. The guidelines for managing migrant workers in eastern Thailand include the following: 1) the determination of policies and measures on foreign workers; 2) the guidelines for the implementation of policies on migrant workers for concrete practice; 3) to monitor and evaluate the management of foreign workers. 4) to determine success factors in the management of migrant workers. 5) projects related to the management of foreign workers. This approach can be applied in the management of foreign workers for national security in Thailand. This will make the management of foreign workers in Thailand more effective and systematic in the future.

Keywords: Foreign Workers

บทนำ

รัฐบาลไทยได้เริ่มมีนโยบายอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยอนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมีการแจ้งการจ้างแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ในเขตพื้นที่จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงาน ต่อมารัฐบาลไทยมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยให้แรงงานต่างด้าวรวมทั้งครอบครัวผู้ติดตามมาขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทยและขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงานเพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารหนังสือเดินทางต่อไป

จากรายงานจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวพบว่าปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวรวมครอบครัวผู้ติดตาม จำนวน 1.6 ล้านคน โดยจังหวัดที่มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวมากที่สุดสามจังหวัดแรกคือ กรุงเทพมหานคร ชลบุรี และสมุทรสาคร การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศจำนวนมากส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของประเทศ และกลายเป็นปัญหาสำคัญซึ่งนำมาสู่ความไม่ชัดเจนที่เกี่ยวกับสภาพตามกฎหมายและสิทธิของบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บางส่วนตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์และการก่ออาชญากรรม โดยมีสาเหตุมาจากการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ในบางประเภทกิจการ แต่ก็เกิดผลกระทบด้านลบควบคู่มาด้วย กล่าวคือ ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมักอาศัยอยู่อย่างแออัด เกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ รวมถึงการเป็นภาระต่อภาครัฐในการรักษาพยาบาลและการศึกษาตามหลักมนุษยธรรม จนในที่สุดอาจมองได้ว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติก็เป็นได้ (Consultancy Institute for Development of Government Service Efficiency, 2012)

ปัญหาแรงงานด้านการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการทำประมงเป็นปัญหาที่สะสมมานาน เนื่องจากคนไทยมีนิสัยที่ไม่นิยมทำงานที่ยากลำบากและไม่อดทนต่อภัยธรรมชาติทางทะเล จึงเป็นเหตุให้ภาคประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมงของไทยต้องอาศัยแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งแรงงานที่เข้ามาทำงานมักจะเป็นพลเมืองที่อยู่ติดเขตแดนที่มีได้มีสัญชาติ ส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มลักลอบเข้าเมืองมาเพื่อทำงาน ดังนั้นตามกฎหมายไทยก็จะเป็นการกระทำอันผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่หากรัฐบาลดำเนินการทางกฎหมายกับแรงงานดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็จะส่งผลกระทบต่อการประกอบการทุกภาคส่วนวิสาหกิจซึ่งนับเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของชาติที่ได้รับผลประโยชน์อย่างมาก ดังนั้นปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อรัฐบาลที่ต้องหาแนวทางในการแก้ไขโดยไม่ให้กระทบต่อเศรษฐกิจและผลประโยชน์ที่ได้มาจากทะเลในอนาคต ที่ผ่านมารัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างต่อเนื่องโดยลำดับ ตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ การจัดทำยุทธศาสตร์ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ วางแผนและปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหา แต่เนื่องจากสาเหตุแห่งปัญหามีความสลับซับซ้อน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ รวมถึงขอบเขตอำนาจของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเองก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ดังนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง (วิมลรักษ์ ศานติธรรม, 2559)

จากอัตราการเพิ่มขึ้นของปัญหาด้านความมั่นคงโดยเฉพาะด้านสังคมที่มีตัวเลขสถิติการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรม การแพร่ระบาดของยาเสพติด โรคติดต่อ และปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมง เช่น ท่าเรือและชุมชนชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในเรือประมงสัญชาติไทย เป็นหลักฐานที่ชี้ว่าการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในทะเลโดยภาพรวมยังไม่ได้บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควรทั้งระดับนโยบายและการปฏิบัติการโดยเฉพาะในส่วนของแรงงานประมงต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและทำงานโดยผิดกฎหมายโดยปราศจากการควบคุม หากเพิกเฉยโดยปล่อยให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อแรงงานและบั่นทอนความมั่นคงของชาติได้อีกด้วย อีกทั้งนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในแต่ละช่วงมีทิศทางที่ไม่แน่นอนและมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดในรัฐบาลแต่ละสมัยนโยบายระหว่างปี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบันจะเป็นนโยบายที่มีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบโดยบูรณาการแทรกมิติการคุ้มครองแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง รัฐบาลปัจจุบันโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวไว้ 5 เรื่อง ประกอบด้วย 1) ให้ดำเนินการแก้ไขแรงงานต่างด้าวให้ครอบคลุมทุกมิติ 2) รวบรวมคณะกรรมการทุกคณะของรัฐบาลให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน 3) จัดระเบียบแรงงานและนายจ้าง 4) พัฒนาแก้ไข พิสูจน์สัญชาติ การขึ้นทะเบียนและส่งกลับ ดำเนินการให้ครบแรงงานประจำวัน แรงงานที่เข้ามาตามฤดูกาล และแรงงานรายปี และ 5) สร้างแรงจูงใจนายจ้างและผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการอย่างจริงจัง (ประกาศกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2560, 2560)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัญหาด้านการค้ามนุษย์และข้อตกลงแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกันและเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย การประมงที่ไม่ปรากฏรายงาน และการประมงที่ไร้กฎหมาย ก็ยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขโดยด่วน รัฐบาลปัจจุบันได้อาศัยมาตรา 44 เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้กองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักบูรณาการร่วมกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สหภาพยุโรป (EU) ถอดประเทศไทยออกจากบัญชีใบแดง ซึ่งดำเนินการได้สำเร็จในช่วงต้นปี พ.ศ. 2562 ซึ่งจากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 ปี ก็สามารถแก้ปัญหาได้ในระยะสั้น ส่วนในระยะยาวยังคงต้องหามาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการสากลต่อไป ด้วยเหตุผลแห่งปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเหตุที่มาของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงแห่งชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งยังอาจขยายผลลุกลามโดยก่อปัญหาไปสู่โครงสร้างภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ในอนาคต รัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่

ชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อรักษามูลประโยชน์ของชาติรวมถึงการสร้างความมั่นคงแห่งชาติให้ได้ ในที่สุด (สารัตน์ เกื่อนสุวรรณ และ ณัฐพัชร อัครกิตติทัศน์, 2559)

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงด้านแรงงาน ต่างด้วยโดยพยายามเพิ่มคุณภาพการบริการของภาครัฐเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติและทราบปัญหา ตลอดจนแก้ไขได้อย่างทันที่ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ อาทิ 1) มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิต (LPN) 2) มูลนิธิพัฒนาและบรรเทาทุกข์ (ADRA) 3) มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย 4) มูลนิธิผู้หญิง (FFW) 5) มูลนิธิสุวรรณนิมิต 6) มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP) 7) คลินิกกฎหมายแรงงาน (LLC) และ 8) มูลนิธิเพื่อการศึกษาและการพัฒนา (FED) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานใกล้ชิดกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติอยู่แล้ว โดย กสร. ขอความร่วมมือในเรื่องการให้ความรู้ด้านแรงงานในโอกาสที่ไปพบปะหรือทำกิจกรรมกับแรงงาน ให้สอดแทรกความรู้เกี่ยวกับสิทธิความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงาน ขอให้องค์กรพัฒนาเอกชนช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ ตอบคำถามแก่แรงงานข้ามชาติ ร่วมเป็นเครือข่ายในการสอดส่องการใช้แรงงานเด็ก แรงงานเพศแรงงาน แรงงานบังคับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และขอความร่วมมือให้เป็นผู้ประสานการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง โดยการแต่งตั้งตัวแทนขึ้นมาเพื่อพูดคุยกับนายจ้าง ทั้งนี้ กสร. ยินดีที่จะสนับสนุนในเรื่ององค์ความรู้ สื่อประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความรู้ ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และพร้อมร่วมมือกับทุกองค์กรในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ทำงานร่วมกัน และการหารือกัน ซึ่งผลสำเร็จที่จะเกิดขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์โดยตรงกับผู้ใช้แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงต้องดำเนินการวิจัยเพื่อหา “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทย” และแสวงหาคำตอบว่าสภาพและปัญหา รวมถึงสถานการณ์ปัจจุบันของแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างไร และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปัจจุบันเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดแนวทาง กลไก และมาตรการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับระเบียบและกฎหมายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นระบบ อีกทั้งประเด็นนี้เป็นเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่งอยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์เฉพาะด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การสนับสนุนการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศไทย อาทิเช่น เมียนมา กัมพูชา และลาว ตลอดจนการเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติในระดับภูมิภาค โดยสามารถนำบทวิเคราะห์นี้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ การระงับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงานของแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม ได้แนวคิดในการปฏิบัติงานและการใช้กำลังต่าง ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าว สามารถใช้เป็นตัวแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อคุณภาพชีวิตการทำงาน อีกทั้งทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล รวมทั้งเป็นไปตามสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติกับประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ
3. เพื่อสร้างแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยที่จะนำมาใช้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการหาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทย โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) ในประเด็นต่อไปนี้

1. ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ
3. ศึกษารวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยเน้นการวิจัยเฉพาะการกำหนดแนวทางและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว อย่างเป็นระบบ

วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 197

4. ศึกษาทบทวนและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อความมั่นคงแห่งชาติและรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยเน้นแนวทางเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา รูปแบบต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ และระเบียบข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้ครบทุกมิติ

โดยกำหนดขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เน้นการศึกษาเฉพาะประเด็นที่นำไปสู่การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทย ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาตินโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว กฎหมายและระเบียบว่าด้วยแรงงานต่างด้าว แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะพื้นที่ของอำเภอไทยตอนบน (พื้นที่รับผิดชอบของกองทัพอากาศ 1 หรือ ทรภ.1) ฐานทัพเรือสัตหีบ จังหวัดชลบุรีและระยอง

3. ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย 1) ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพอากาศ 2) ผู้แทนหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) 3) ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (กรมประมง กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกองตำรวจน้ำ) 4) นายจ้างและผู้ประกอบการภาคประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง 5) บริษัทรับเหมาแรงงาน 6) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความมั่นคงแห่งชาติ และ 7) ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. ศึกษาเอกสาร รายงาน งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย บทความวิชาการต่าง ๆ รวมถึงหลักการที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศระดับต่างๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งมาตรฐาน

198 | Journal of Humanities and Social Sciences University of Phayao Vol. 7 No. 2 July – December 2019

ในระบบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UN) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และปฏิญญาแรงงานต่างชาติดของอาเซียน (ASEAN Migrant Workers Declaration) เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

2. ออกแบบและสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและทดสอบการใช้เครื่องมือเบื้องต้น โดยเครื่องมือที่ใช้จะเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงของโครงสร้าง ตลอดจนความเหมาะสมของภาษาและการใช้ถ้อยคำ จากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 คน เพื่อหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับโครงสร้างเนื้อหาโดยการหาค่า IOC

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ ดังนี้

3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติทางทะเลซึ่งเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้แก่ 1) ผู้ทรงคุณวุฒิของทัพเรือ จำนวน 3 คน 2) หน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 5 คน 3) ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 16 คน 4) นายจ้างและผู้ประกอบการภาคประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง จำนวน 18 คน 5) บริษัทรับเหมาแรงงาน จำนวน 6 คน 6) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 5 คน และ 7) ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 คน รวมกลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น 42 คน การเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ให้ข้อมูลเป็นไปในลักษณะจำเพาะเจาะจง (Purposive Informant) โดยอาศัยความสะดวก (Convenience) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความแม่นยำและสามารถวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์และพื้นที่

3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

3.2.1 พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ กฎหมาย ประกาศที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ทั้งในและต่างประเทศ

3.2.2 ผลการสัมมนาและการทบทวนแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่าง
ด้าวของหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐและกองทัพไทย

3.2.3 ผลการสัมมนาและการทบทวนแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่าง
ด้าวของหน่วยงานในระดับกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหา

วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 1999
แรงงานต่างด้าว

3.2.4 ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏในอดีตจนถึง
ปัจจุบัน

3.2.5 รายงานและผลการสัมมนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
ทั้งมาตรฐานในระบบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และ
ปฏิญญาแรงงานต่างชาติของอาเซียน

4. การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์
เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อกำหนดหัวข้อ/กลุ่มหัวข้อสำคัญ และแนวคิดสำคัญอันเป็นแก่นสาร
ของการวิจัย จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของข้อมูล
โดยใช้เทคนิควิธีการสามเส้า (Data Triangulation Technique) เพื่อนำไปใช้ในการร่างแนวทาง
ในขั้นตอนต่อไป

5. ร่างแนวทาง กำหนดแผนงาน มาตรการที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6. ตรวจสอบแนวทางโดยการสัมมนาเชิงผู้เชี่ยวชาญ (Experts) โดยอาศัยความรู้ ความ
เชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของผู้วิจัย ร่วมกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านความมั่นคง
แห่งชาติและผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 คน และนำเสนอ
แนวทาง แผนงาน และมาตรการที่เกี่ยวข้องรวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ครอบคลุมตาม
วัตถุประสงค์ของการวิจัยทุกมิติ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพและปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออก
ของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน

2. ทำให้ทราบสถานการณ์การทำงานของแรงงานต่างด้าวและรูปแบบที่เหมาะสมของ
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

3. ทำให้ได้แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยที่สามารถใช้ในการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ด้านความมั่นคงแห่งชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

4. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลไทยและหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยปรากฏผลดังประเด็นต่อไปนี้

1. สภาพและปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอดีต

ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศ มีการรวมกลุ่มกันเรียกว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อเอเชียและโลก เนื่องจากเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์และมีแรงงานจำนวนมาก ซึ่งจะเป็ทั้งปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าและส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค ภาคแรงงานจะได้รับผลตอบแทนในรูปของค่าจ้าง และระดับค่าจ้างที่ได้รับในแต่ละประเทศโดยเฉพาะประเทศเมียนมา กัมพูชา เวียดนาม และลาว มีค่าจ้างต่อเดือนไม่ถึง 5,000 บาท สะท้อนให้เห็นว่าภายในอาเซียนผลตอบแทนของแรงงานยังมีความแตกต่างกันมากซึ่งอาจส่งต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ทักษะในอาเซียน ทั้งปัจจัยผลักดันก็คือค่าจ้างในประเทศต่ำ ส่วนปัจจัยดึงดูดก็คือค่าจ้างในประเทศปลายทางสูง จากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันในภูมิภาคและโครงสร้างการผลิตของไทยที่เน้นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในเมืองไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะงานบางอย่างที่คนไทยไม่ทำ เพราะเห็นว่าเป็งานที่ต้องใช้แรงงานหนัก สกปรก และรายได้น้อย จึงเป็นสาเหตุที่มาของแรงงานนอกระบบหรือแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทน การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวจึงนับว่ามิเป็ประโยชน์ในการทดแทนการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ (อนุสรฯ อนุวงศ์, 2557)

การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วไปในภูมิภาคต่าง ๆ โดยมีสาเหตุมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ประเทศที่ไม่มี

ศักยภาพในการพัฒนามักจะประสบปัญหาความยากจนมากขึ้น สำหรับประเทศที่มีความสามารถในการพัฒนามักจะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ดังนั้นภาพของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศด้อยพัฒนาที่มีแรงงานจำนวนมากจึงปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน มีแรงงานจำนวนมากที่อพยพเคลื่อนย้ายจากบ้านเกิดมาหางานทำในเมืองใหญ่ที่มีค่าจ้างหรือรายได้ที่สูง ด้วยสถานะเศรษฐกิจการขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างที่จ่ายมีอัตราต่ำกว่าแรงงานของตนในประเทศ ซึ่งทำให้ได้เปรียบทางด้านทุนการผลิตจึงทำให้แรงงานต่างชาติเป็นอีกทางเลือกที่น่าสนใจของผู้ประกอบการ ประเทศไทยถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีอัตราการพัฒนาอยู่ในระดับต้นของบรรดาประเทศในแถบเอเชีย โดยดำเนินการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางในการบริหารจัดการและมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงส่งผลให้ตลาดแรงงานต้องมีความรู้และความชำนาญสูง สิ่งซึ่งเป็นสาเหตุหลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิด ได้แก่ 1) อัตราการว่างงานสูงและการมีงานทำต่ำระดับ 2) ค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง 3) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสมในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาอาจไม่มีแผนกำลังคนหรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสมทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไปไม่สอดคล้องกับกำลังคน บางประเทศที่ไม่น้อยก็ไม่ได้เพียงพอกับความต้องการ และ 4) ปัจจัยทางด้านสังคมและการเมืองในประเทศต่าง ๆ นั้น แรงงานอาจมีความต้องการจะอพยพออกจากประเทศ เนื่องจากความไม่พอใจในสภาพสังคมหรือการเมืองในประเทศก็ได้ (United Nation Organization, 2018)

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยผลักดันที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวมายังประเทศที่เจริญกว่า ได้แก่ 1) โอกาสในเชิงเศรษฐกิจและระดับในการครองชีพต่ำ 2) การเพิ่มขึ้นของประชากร 3) ความต้องการทางสังคมของบุคคล 4) ความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย และ 5) ความจำเป็นต้องติดตามผู้อื่นไป ส่วนปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า ได้แก่ 1) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงานมาก 2) การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา 3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าของอาชีพในประเทศที่มั่นคง และ 4) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง อีกทั้งปัจจัยดึงดูดยังหมายถึงปัจจัยที่พบอยู่ในประเทศที่หมาย ซึ่งสามารถดึงดูดให้ผู้พยายายไปอยู่ ณ ที่นั้นได้ ปัจจัยดังกล่าวได้แก่ 1) ระดับความเจริญสูงของเมืองที่เป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรมการค้าและการบริการ 2) การมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ 3) ข่าวสารหรือคำชักชวนจากญาติมิตร ซึ่งอพยพเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วในต่างประเทศส่งข่าวสารหรือชักชวน

ผลการศึกษาศานการณปัจจุบันของแรงงานต่างด้าวโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มย่อยแรงงานต่างด้าว ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการและผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ทั้งต่างเห็นว่แรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่อาจตรวจสอบได้ว่ามีจำนวนเท่าไรและอยู่ที่ไหนกันบ้าง ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้ให้ข้อมูลว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามความเชื่อของผู้ให้ข้อมูลเชื่อว่าน่าจะมีถึง 4-5 ล้านคน ซึ่งในขณะนี้รัฐบาลไทยได้ผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ก็ยังไม่ให้นายหน้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลบหนีเข้ามามากขึ้นกว่าภาวะปกติ สัดส่วนจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดจะมีจำนวนแรงงานเมียนมามากเป็นอันดับหนึ่งรองลงมาคือกัมพูชา และมีแรงงานลาวน้อยที่สุด โดยในส่วนของแรงงานเมียนมาที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยแล้วจะขึ้นทะเบียนและถือบัตรสีชมพูและพาสปอร์ต การกินอยู่พักอาศัยจะมี 2 รูปแบบ คือ นายจ้างจัดหาที่พักให้ภายในสถานที่ทำงาน อยู่ในกรดูแลของนายจ้าง และเช่าพักอาศัยอยู่เองแล้วเดินทางไปทำงานด้วยรถรับส่งหรือเดินทางเอง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วแรงงานเมียนมาจะหาเช่าที่พักเองและจับจ่ายซื้อหาอาหารเองเนื่องจากมีความอิสระ สะดวกสบาย อยู่กันเป็นชุมชนกลุ่มก้อนหรือครอบครัว แรงงานต่างด้าวที่ประกอบการเรือประมงแถวสตัหีบส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในชุมชนบางเสร่ สภาพทั่วไปของแรงงานต่างด้าวได้รับการจดทะเบียนแล้วเป็นจำนวนล้านคน แต่เชื่อว่ยังมีอีกกว่าเท่าตัวที่ไม่ได้มาจดทะเบียน เนื่องจากมีการลักลอบเข้าเมือง การย้ายงานจากนายจ้างเดิมหรือออกไปประกอบอาชีพอิสระของตนเอง ปัญหาหลักของการเข้ามาทำงานคือเป้าหมายทางเศรษฐกิจแต่มีผลกระทบต่อด้านความมั่นคงซึ่งมีสาเหตุจากระบบการผลิตของไทยที่ยังไม่ปรับตัวไปสู่จากรายงานเอกสารข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน และจากข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสรุปได้ว่า สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ณ เดือนธันวาคม 2560 แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ได้รับอนุญาตทำงานตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,938,101 คน แยกเป็นประเภทพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 1,248,611 คน และประเภทนำเข้าตาม MOU จำนวน 500,440 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน, 2561) ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ขึ้นทะเบียน ไม่มีผู้ใดและหน่วยงานใดทราบแน่ชัดว่ามีจำนวนเท่าใด ทำงานอยู่ที่ไหนบ้าง แต่จากการคาดเดาของผู้ให้ข้อมูล

ประมาณว่าแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย น่าจะมีถึง 4-5 ล้านคน ส่วนด้านสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ได้รับการปฏิบัติด้านชั่วโมงทำงานและชั่วโมงการพักผ่อนตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คือ ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง มีเวลาพักผ่อน 1 ชั่วโมง รวมทั้งการหยุดประจำปีสัปดาห์ละ 1 วันตามกฎหมาย แต่ในกรณีของวันหยุดพักผ่อนประจำปีเกือบทั้งหมดไม่ได้รับสวัสดิการวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าลูกจ้างมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีเมื่อทำงานมาแล้วครบ 2 ปี แต่ยังได้รับวันหยุดตามประเพณี

วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 203

เป็นส่วนใหญ่ สวัสดิการที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ได้รับจากนายจ้าง การใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้นและยังใช้แรงงานเข้มข้นอยู่เป็นจำนวนมาก ความต้องการแรงงานเช่นนี้ทำให้เกิดการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามมาด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลกระทบตามมา (วันวิสา พงษ์พระเกตุ, 2554)

ได้แก่ สวัสดิการที่พักอาศัย และรองลงมา เป็นสวัสดิการด้านรถรับส่ง สำหรับสิทธิด้านการลา ลูกจ้างเกือบทั้งหมดได้รับสิทธิในการลาป่วย แต่ถูกหักค่าจ้าง ส่วนการลาพัก ลูกจ้างไม่มีสิทธิลาพัก หรือการลาคลอด หากหยุดไปก็ต้องถูกหัก ค่าจ้างด้วยเช่นกัน ซึ่งถือว่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย

2. สภาพและปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน

สภาพและปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ผลกระทบที่มีต่อท้องถิ่นปลายทาง การอพยพของแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทั่วไปต่าง ๆ ดังนี้ (IOM World Migration Report 2018, 2018) และ (วิมลรักษ์ ศานติธรรม, 2559)

2.1 ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ เนื่องจากมีแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างอยู่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานในท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทมีการนำเครื่องจักรทุนแรงเข้ามาช่วย จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เมื่อเกิดการแข่งขันกันหางานทำจึงยอมรับค่าจ้างแรงงานต่ำโดยการตัดราคา ค่าแรงงานให้ต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแรงงานอพยพที่เข้ามาอยู่ก่อนกับแรงงานอพยพที่สวัสดิการไม่ดี จึงมักก่อให้เกิดการประท้วงหยุดงานและเรียกร้องเพื่อให้ได้ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

2.2 ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและแหล่งชุมชนแออัดโดยแรงงานอพยพในบางส่วน
ชั้นแรกจะเข้าอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องหรือเพื่อนไปพลางก่อน จนกว่าจะมีงานทำและมีรายได้พอ
เลี้ยงตนเองได้ จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานอพยพบางส่วนต้องรวมกันอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

2.3 ปัญหาการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมใหม่ แรงงานอพยพได้นำเอาวัฒนธรรม
เดิมติดตัวมาด้วย เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศใหม่จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และ

204 | Journal of Humanities and Social Sciences University of Phayao Vol. 7 No. 2 July – December 2019

สิ่งแวดล้อมใหม่ให้ได้ โดยจะได้รับวัฒนธรรมใหม่เข้าไป และจะทำให้นิสัยและวิถีชีวิตเปลี่ยนไป
โดยไม่รู้ตัว ซึ่งจากที่เคยเป็นคนใจกว้างและรักพวกพ้องจะกลายเป็นคนใจแคบ เห็นแก่ตัว
ใช้ชีวิตฟุ่มเฟือย และชอบเที่ยวเตร่

2.4 ปัญหาคนเร่ร่อนขอทาน เนื่องจากแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภท
ไร้ฝีมือ และตำแหน่งงานว่างในที่ใหม่มีไม่เพียงพอกับปริมาณแรงงานที่อพยพเข้ามาประกอบกับ
ค่าครองชีพสูง จึงทำให้ผู้อพยพบางส่วนไม่มีงานทำหรือไม่สามารถเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่
ต้องใช้ฝีมือได้ ทำให้ต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างอดอยากแร้นแค้นไม่สามารถหาเงินมาใช้ในการยังชีพได้
จึงตัดสินใจออกเร่ร่อนเป็นขอทานไปวัน ๆ เพราะเห็นว่าเป็นการหาเงินได้โดยวิธีง่าย ๆ ซึ่งบางครั้ง
ก่อให้เกิดรายได้เป็นกอบเป็นกำ จึงทำให้คนอื่นเขาเป็นเยี่ยงอย่างยึดการเร่ร่อนขอทานเป็นอาชีพ

2.5 ปัญหาอาชญากรรม ปกติในประเทศจะมีประชากรมากอยู่แล้ว ยิ่งมีแรงงาน
อพยพจากที่อื่นเข้ามาตลอดเวลา ก็ยิ่งจะทำให้มีประชากรมากขึ้นจนก่อให้เกิดการว่างงาน และ
บริการของรัฐที่มีอยู่ไม่เพียงพอ รวมทั้งค่าครองชีพที่สูง ทำให้บุคคลบางจำพวกซึ่งไม่มีงานทำ
หรือขาดเงินในเรื่องรายได้หันมาประกอบอาชญากรรมทุกรูปแบบ เช่น การฉกชิงวิ่งราว ปล้นจี้
และการลักทรัพย์ เป็นต้น

2.6 ปัญหายาเสพติด การอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศ
ไทยเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถหาแหล่งที่อยู่อาศัยที่ดีได้ ดังนั้น จึงต้องเช่าบ้านรวมกันอยู่
อย่างแออัดบางครั้งก็ไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัม ซึ่งชุมชนแออัดและสลัมต่าง ๆ เหล่านี้ มักเป็น
แหล่งมั่วสุมและมีการจำหน่ายยาเสพติด จนทำให้ลูกหลานของผู้อาศัยเหล่านั้นติดยาเสพติดไป
ด้วยและมีบางรายหันมายึดการค้าขายเสพติดเป็นอาชีพ

2.7 ปัญหาโสเภณี ผู้หญิงที่อพยพเข้าสู่ประเทศใหม่ บางส่วนที่ต้องการการประกอบ
อาชีพที่ง่ายและสบาย จึงได้ยึดอาชีพเป็นโสเภณี ซึ่งมีทั้งเปิดเผยและแอบแฝงคืออยู่ในรูปของ

การให้บริการ เช่น เป็นพนักงานเสิร์ฟตามร้านอาหาร พนักงานในสถานอาบอบนวด และช่างเสริมสวย เป็นต้น

2.8 ปัญหาสาธารณสุขและเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหายาเสพติดและโสเภณีทำให้ประชากรในประเทศส่วนหนึ่งเกิดการติดยาเสพติด และเป็นกามโรค รวมทั้งโรคเอดส์ด้วย ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเป็นกามโรค

2.9 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การอยู่กันอย่างแออัดในชุมชนผู้อพยพ การกำจัดของเสียเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ กล่าวคือ ในแหล่ง

วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 255

ชุมชนแออัดซึ่งอยู่กันอย่างหนาแน่นมักมีสภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีท่อระบายน้ำทิ้ง หรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอกับปริมาณครว้เรือนที่มีอยู่ จึงทำให้มีการทิ้งขยะหรือของเสียลงไปตามแม่น้ำ คูคลอง จนทำให้เกิดการเน่าเสียและเกิดโรคอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

ปัญหาแรงงานต่างด้าวเมื่อมองจากสายตาของประเทศไทยจึงถือเป็นภัยรูปแบบหนึ่งต่อการปกครองประเทศ อย่างไรก็ดี แรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากที่อื่นย่อมมิใช่ทรัพย์สินของที่จะกระทำอย่างไรก็ได้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวก็ถือเป็นมนุษย์เฉกเช่นมนุษย์อื่น ย่อมสร้างประโยชน์และสร้างปัญหาได้ไม่ต่างกับมนุษย์ที่สังกัดสัญชาติและเขตแดนของประเทศไทยต่างกันตรงที่ประชาชนชาวไทยผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐพอเชื่อได้ว่าจะปกครองได้ว่าไม่ว่าจะเป็นการศึกษา กฎหมาย ทะเบียนราษฎร์ หรือที่ใหญ่กว่านั้นคือวัฒนธรรมการเมือง การปกครองที่ครอบงำจิตใจคนไทยได้อย่างเข้มแข็ง (วีระกุล อรรถะนาค, 2555 : 81-82) แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะมีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญเติบโตขึ้นก็จริง แต่การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในจำนวนที่มากเกินไปกว่าความต้องการแรงงานของระบบเศรษฐกิจไทย และถ้าเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพด้วยแล้ว (เช่น ร่างกายไม่แข็งแรง มีโรคประจำตัว และไม่มีประสบการณ์หรือไม่มีความรู้พื้นฐานความรู้ใด ๆ เป็นต้น) แทนที่แรงงานเหล่านี้จะเป็นกำลังช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต แต่อาจกลับกลายเป็นตัวการที่อาจสร้างความเสียหายต่าง ๆ ให้แก่ประเทศไทยได้เช่นกัน กล่าวโดยสรุปได้ว่าแรงงานต่างด้าวทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันได้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยสามารถแบ่งเป็นปัญหาหลักได้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาด้านสังคม จากการที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทยมากขึ้น อาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา อาทิ ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด ปัญหา

เรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาลักลอบเข้าเมือง ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาด้านการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติได้อีกด้วย

2. ปัญหาด้านสาธารณสุข จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวบางส่วนได้เป็นพาหะนำโรคใหม่ ๆ เข้ามาในประเทศไทย สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข

ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมและดูแลสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค เหล่านี้ย่อมสร้างผลกระทบด้านสาธารณสุขสำหรับประเทศไทยในระยะยาว

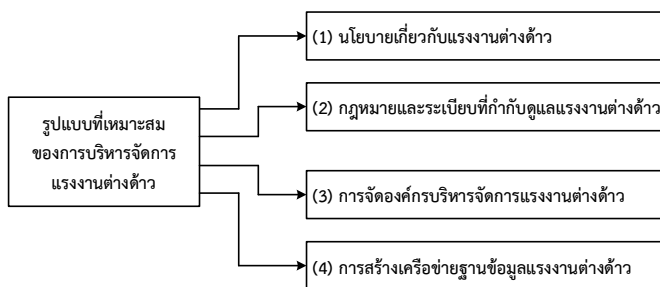
3. ปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณรายจ่าย การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจะเป็นการเพิ่มผู้ใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ ในประเทศ ซึ่งเมื่อรวมกับคนไทยผู้ใช้บริการก็จะทำให้ปริมาณผู้ใช้บริการสาธารณะโดยรวมเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นเมื่อมีผู้ใช้แรงงานต่างด้าวมาใช้บริการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นจะมีผลทำให้รัฐต้องเพิ่มบุคลากรและงบประมาณเพื่อให้บริการสินค้าสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามปริมาณผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

4. ปัญหาด้านผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติ การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลักลอบเข้าเมือง มีการทำงานหนาแน่นที่ชลบุรี ซึ่งเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแบบเข้มข้น (จรัส อึ้งศิริวงษ์ และคณะ, 2559) การเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยร่วมกันของแรงงานต่างด้าวหลายชาติในประเทศไทยเป็นเวลานานอาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยของคนชาติต่าง ๆ ขึ้น ถ้าเมื่อใดที่ตลาดแรงงานเกิดภาวะแรงงานต่างด้าวส่วนเกิน แรงงานต่างด้าวที่ว่างงานเหล่านี้ อาจหันไปใช้วิธีการโจรกรรม การฉกชิงวิ่งราว หรือการก่ออาชญากรรมรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้ทรัพย์สินมาใช้ขายเพื่อดำรงชีพตนเองและครอบครัวของตน ดังนั้นรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องจัดเตรียมทั้งงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการป้องกันและขจัดปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ที่จะเพิ่มขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (สมชัย รักวิจิตร, 2521)

จากการศึกษาวิจัยกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลายหน่วยงาน โดยไม่ได้ดำเนินการร่วมกันในภาพรวม ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน การจัดระบบแรงงานต่างด้าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์เบ็ดเสร็จ ข้อมูลแรงงานต่างด้าวไม่สมบูรณ์ มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนั้นการดำเนินการเรื่องแรงงานต่างด้าวจึงไม่เป็นเอกภาพ หากเป็นเช่นนี้ต่อไป

วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 207

อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งด้านความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ รวมถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอนาคตซึ่งยากต่อการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยน



ภาพที่ 1 รูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

3. รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

จากข้อมูลดังกล่าวมาทั้งหมดอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 4 ประการ ได้แก่ 1) นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว 2) กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว 3) การจัดองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และ 4) การสร้างเครือข่ายฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว แสดงดังภาพที่ 1 โดยที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามองค์ประกอบดังกล่าวต่อไปนี้

1. นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรกเป็นการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเป็นรายปี โดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพที่แน่นอน ในระยะที่สองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ให้มีการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วโดยมีโควตาตามความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการ มีการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นระบบและมีมาตรฐานสากล นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ให้มีการจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา จากนั้นจึงให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการขึ้นทะเบียนแรงงานให้รวมผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติตั้งแต่อายุหนึ่งขวบขึ้นไป และให้มีการแจ้งเกิด แจ้งตาย และแจ้งย้ายที่อยู่ งานสองประเภทที่อนุญาตให้ทำ ได้แก่ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน นับตั้งแต่นั้นมามีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

ในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบให้ลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้เปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสถานะสิทธิบุคคล

ในปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานเพื่อเป็นศูนย์อำนวยการดำเนินงานจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าว

ในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานแล้วสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา การนำเข้าแรงงานจากเมียนมาอย่างถูกกฎหมายและการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในสามจังหวัดภาคใต้

ในปี พ.ศ. 2551-2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปีและดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติ ลาว และกัมพูชา ในด้านสุขภาพ มีการเปิดให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใด ๆ เข้าถึงการประกันสุขภาพ

ในปี พ.ศ. 2553 สำนักราชมนตรีจึงได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน โดยทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพบก และกองทัพเรือ โดยร่วมกันรับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติการป้องกันปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวหากฝ่าฝืนจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้เริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา โดยได้เชิญคณะผู้แทนจากเมียนมาเพื่อการเจรจาความร่วมมือและเป็นสักขีพยานการมอบหนังสือเดินทางชั่วคราวแก่แรงงานจากเมียนมา จำนวน 17 คน นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปรามจับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลจากการดำเนินการทำให้มีการจับกุมแรงงานต่างด้าวและส่งกลับประเทศแม้ว่ายังมีปัญหาเรื่องการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน หนังสือพิมพ์ The Irrawaddy (15 July 2010) รายงานว่าแรงงานที่ถูกส่งกลับไปยังชายแดนเมียนมา ถูกกองกลางทหารเมียนมาเรียกเก็บเงินค่าปรับคนละ 1,200 บาท หรือถูกจับกุม คุมขัง ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับขู่เข็ญ ถูกบังคับให้ทำงาน และรายงานข่าวที่ไม่ยืนยันแหล่งที่มาอ้างว่ามีการส่งแรงงานสตรีไปขายบริการทางเพศด้วยทำให้ Human Rights Watch และหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้หยุดดำเนินการเนื่องจากอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงต่อแรงงานข้ามชาติที่มีมากกว่าหนึ่งล้านคนในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2554 ให้คุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและได้รับการผ่อนผันเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพแทนระบบประกันสังคมและเงินทดแทน รวมถึงการใช้ระบบประกันภัยในการได้รับสิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับเงินทดแทน

ในปี พ.ศ. 2555 นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้กำหนดให้มีการเร่งรัดพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา แรงงานต่างด้าวที่พิสูจน์สัญชาติแล้วสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้

ในปี พ.ศ. 2557 ที่ประชุม คสช. ไม่ขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติโดยปฏิบัติตามแนวทางของคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) โดยแรงงานต่างด้าวต้องไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติตรวจสอบสุขภาพ ออกบัตรอนุญาตให้อยู่ใน

ราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราว จนถึงเดือนตุลาคม 2557 รวมทั้งการจัดทำหนังสือเดินทางจากประเทศต้นทาง และการเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย ภายในเดือนมีนาคม 2558

210 | Journal of Humanities and Social Sciences University of Phayao Vol. 7 No. 2 July – December 2019

ในปี พ.ศ. 2558 นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้กำหนดให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา แรงงานต่างด้าวที่พิสูจน์สัญชาติแล้วให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้

ในปี พ.ศ.2559 การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 จดทะเบียนแรงงานเป็นเวลา 120 วัน ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 แรงงานที่มาจดทะเบียนจะได้รับอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 การขยายใบอนุญาตทำงานเป็นเวลาสามปีหรือห้าปี อาจจะสามารสรสร้างแรงจูงใจให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีความยืดหยุ่นตามสภาพความเป็นจริงเช่นการที่แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรบริเวณชายแดนที่มีค่าจ้างต่ำและเข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งไม่จดทะเบียนเนื่องจากมีค่าธรรมเนียมสูงเมื่อเทียบกับรายได้ ข้อเสนอ 3 ประการ ที่ควรดำเนินการ ได้แก่ 1) ควรใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนเป้าหมายในการหมุนเวียนแรงงานต่างด้าวมากกว่าวิธีการแบบเก่าที่ใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับ 2) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการปรับเปลี่ยนนายจ้างและแรงงานต่างด้าวให้ปฏิบัติตามเป้าหมายเชิงนโยบาย และ 3) ต้องมีการประสานงานและความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกประเทศให้นายจ้าง สภาพแรงงาน และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ มีส่วนกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีข้อวิจารณ์ว่านโยบายของไทยไม่ชัดเจนและคงที่คงวากตัวอย่างเช่นในเรื่องการจดทะเบียนผู้ติดตาม สถานภาพของบุตรและผู้ติดตาม การไม่จำแนกแรงงานตามสัญชาติและเชื้อชาติ การแต่งงานข้ามชาติ การกำหนดโควตาที่ไม่มีการศึกษาความต้องการที่ขาดแคลนในแต่ละสาขา ก่อน รวมทั้งปัญหาการเปลี่ยนนายจ้างและประเภทงาน นโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง เสียเวลารอคอยนาน และท้ายที่สุดแรงงานส่วนหนึ่งจะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายได้อีก

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การที่แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพ มาจนกระทั่งมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น

ประธาน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากสถานการณ์ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอยู่เสมอและยังขาดนโยบายระยะยาวที่ชัดเจน

ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงานตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 รวมถึงประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 เรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2561 เนื่องจากกระทรวงแรงงานมีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงาน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาประเทศ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ทั้งมิติด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา กระทรวงได้กำหนดนโยบายหลัก 3 ด้านเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย

1. นโยบายเร่งด่วน (Agenda Based) ได้แก่

1.1 เร่งรัดการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้มีเอกสารยืนยันตัวตนบุคคลให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ภายใน 31 มีนาคม 2561 เป้าหมาย 1,137,294 คน

1.2 ผลักดันและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายด้านแรงงาน ตาม IUU Fishing และป้องกันมิให้มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

2. นโยบายระดับพื้นที่ (Area Based) ได้แก่

2.1 ให้แรงงานจังหวัดเป็นตัวแทนของกระทรวงในภูมิภาค ในการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดเอกภาพ

2.2 ให้แรงงานจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผล

2.3 ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการรายจังหวัด (Action Plan) โดยให้แรงงานจังหวัดเป็นหัวหน้าทีมและเจ้าภาพหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารงานภาครัฐในประเด็นแผนเดียวกัน (One Plan)

2.4 ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านแรงงาน (Provincial Big Data) โดยพัฒนาศูนย์ข้อมูลด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้มีฐานข้อมูลด้านแรงงานที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันสมัย และสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. นโยบายบริหารการพัฒนา (Administration Based) ได้แก่

3.1 ยกกระดับศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน (ศปก.รง.) ศปก. ระดับกรมและระดับพื้นที่ ให้เป็นเครื่องมือที่มีความพร้อมในการบริหาร ติดตาม เผ่าฟ้ง อำนวนยกการขับเคลื่อน ประเมินผล และควบคุมสั่งการแก้ไขปัญหาแรงงานได้ทันต่อสถานการณ์

3.2 พัฒนาบุคลากรให้มีขีดสมรรถนะ มีความเชี่ยวชาญ มีบุคลิกภาพที่ดี และมีภาวะผู้นำ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง และมีความชำนาญเฉพาะด้านในลักษณะมืออาชีพ

3.3 เพิ่มประสิทธิภาพศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ (NLIC) ด้วยการจัดระบบข้อมูล (Big Data) และฐานข้อมูลธนาคารแรงงาน (Labor Bank) ที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวง

3.4 เร่งรัดการออกกฎหมายสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงาน จำนวน 11 ฉบับ

(1) การแก้ไขปัญหา IUU. Fishing จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. กฎหมายว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการกำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(2) กฎหมายอื่น ๆ จำนวน 8 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายส่งเสริมการมีงานทำแห่งชาติ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายการคืนสิทธิแก่ผู้ประกันตน มาตรา 39 กฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายประกันสังคม

3.5 ยกระดับกระทรวงแรงงานให้เป็นหน่วยงานที่มีมาตรฐานระดับสากล และเป็นกระทรวงแรงงานดิจิทัลตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 และนำเทคโนโลยีไอซีทีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริการประชาชน (E-Services)

3.6 จัดสวัสดิการสำหรับบุคลากรเพื่อการบริหารจัดการ เช่น ที่อยู่ อาศัย บ้านพักข้าราชการ ศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน ห้องพยาบาล สถานที่ออกกำลังกาย ห้องรับรองผู้เกษียณอายุราชการ การตรวจสุขภาพประจำปี การฌาปนกิจสงเคราะห์ ห้องละหมาด และกองทุนสวัสดิการข้าราชการ เป็นต้น

2. กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว

การศึกษากฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าวแบ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมคนต่างด้าวเข้ามาทำงานและการคุ้มครองคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ดังนี้

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551

มาตรการล่าสุดที่ประเทศไทยใช้บริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวโดยได้ออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชกำหนดนี้มีสาระสำคัญเป็นการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศและการทำงานของคนต่างด้าว และให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, 22 มิถุนายน 2560) หลังจากนั้นยังมีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงานตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 การออกประกาศนี้เป็นการออกระเบียบที่สอดคล้องกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อใช้ในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติต่อไป (ประกาศกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2560, 5 กรกฎาคม 2560) นอกจากนี้ยังมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่าง และเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 เรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ได้แก่

1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะกิจการประมงทะเล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561

2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561 และ

3) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561

ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้ง 3 ฉบับ จะใช้เป็นอีกเครื่องมือและกลไกหนึ่งในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสำหรับประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

การออกพระราชกำหนด คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประกาศต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงานและกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอมาตรการในการกำหนดนโยบาย แผนงานระบบบริหาร พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่มีทั้งข้อตกลง การเจรจา แสวงหาความร่วมมือ และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ สร้างเครือข่ายและประสานงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดกระทบต่อโครงสร้างความมั่นคงของการประกอบอาชีพของแรงงานไทย ตลอดจนปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบให้กับกลไกของรัฐให้มีประสิทธิภาพในการบริการและทันต่อเหตุการณ์ที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายที่ว่าก็คือหลักประกันในการดำเนินชีวิตและอาชีพของคนไทยและแรงงานไทยที่ไม่ถูกแทรกแซงหรือละเมิดกฎหมายจากแรงงานต่างด้าวที่อยู่เหนือการควบคุมจากกลไกของกฎหมาย เปิดโอกาสให้ความเสมอภาคในสังคมและได้รับการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์จนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในที่สุด

3. การจัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้พยายามบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยใช้มาตรการและวิธีการต่างๆ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือให้แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และรัฐบาลสามารถตรวจสอบควบคุมแรงงานต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ โดยสรุปการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลได้ดังนี้

3.1 ใช้มาตรการผ่อนผันให้นายจ้าง/สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และมีการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา และมีการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

3.2 ใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติ

คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

3.3 มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) ขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมีคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชกำหนด พ.ศ. 2560 เป็นผู้กำกับนโยบายอย่างใกล้ชิด แต่การบริหารจัดการที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร และยังไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรมได้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 เห็นชอบการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยเห็นชอบให้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มเดิมที่เคยได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ดังนี้

1) แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ทำงานในกิจการประมงทะเลและกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งใบอนุญาตทำงานได้หมดอายุไปแล้วเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560

2) แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 ที่ผ่านการตรวจสอบคัดกรองความสัณฐานนัยจ้าง-ลูกจ้าง (ใบจับคู่)

แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ดังกล่าวข้างต้นที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานต่อไปอีกถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563 ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการประมงทะเล และกิจการแปรรูปสัตว์น้ำอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงาน ถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2561 เพื่อพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2561 โดยให้แรงงานต่างด้าวมาจัดทำทะเบียนประวัติ หรือปรับปรุงทะเบียนประวัติ ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (OSS) ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้น 77 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2561 เมื่อแรงงานต่างด้าวผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563

3) แร่งงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561

กระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย อาจใช้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยมีองค์ประกอบหลัก 7 ประการ ดังนี้

1) บริหารจัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ โดยการให้ผู้จัดการมืออาชีพด้านแรงงานต่างด้าวได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะไม่เกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงานและการตรวจสอบ โดยจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ดังนั้นควรกำหนดจุดมุ่งหมายและเป้าหมายด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน และตรวจสอบได้

3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น ปัญหาทุกอย่างเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวต้องได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติเป็นหลัก การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4) แยกหน่วยงานบริหารจัดการภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ โดยใช้รูปแบบที่สามารถควบคุมและติดตามแรงงานต่างด้าวได้อย่างใกล้ชิด การแยกหน่วยงานใหญ่ ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ตามลักษณะของงานและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย โดยอาจให้งบประมาณสนับสนุนแยกกันและติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5) เปลี่ยนระบบงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น โดยอาจเป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน เป็นคู่แข่งสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6) เน้นรูปแบบการบริหารจัดการตามแบบภาคเอกชน โดยอาจเปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัลสำหรับการปฏิบัติงาน และการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ประสบความสำเร็จ

7) เน้นการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณอย่างมีวินัยและประหยัด
วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยั้งการเรียกร้องของสหภาพ
แรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากร
ของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง”

4. การสร้างเครือข่ายฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว

การสร้างเครือข่ายฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนใน
ยุคปัจจุบัน เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมากระบวนการกำกับติดตามและควบคุมแรงงานต่างด้าว
ให้ปฏิบัติตามกฎหมายยังใช้ไม่ได้ผลสำหรับประเทศไทย สืบเนื่องมาจากประเทศไทยยังไม่มี
การบูรณาการฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวและผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการไว้ในระบบ
ฐานข้อมูลเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการตรวจสอบข้อมูลแรงงานต่างด้าวยังไม่มีหน่วยงานไหน
กล้าฟันธงว่าเป็นผู้รับผิดชอบหลักหรือเจ้าภาพในการบริหารจัดการ มีเพียงแต่รายงาน
สถานภาพว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายเท่าใด แต่ยังไม่สามารถรายงานได้ว่าแรงงาน
ต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมายปรากฏในราชอาณาจักรไทยมีจำนวนแท้จริงเท่าใด ดังนั้นในยุคแห่ง
การบริหารจัดการด้วยระบบไอซีทีที่ควรต้องนำข้อมูล Big Data ในส่วนแรงงานต่างด้าวมาสร้าง
เป็นเครือข่ายที่จะต้องหลอมรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวง
แรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวง
การต่างประเทศ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง
ยุติธรรม กองทัพบก กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และ
อื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดระบบบริหารจัดการฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวระบบเดียวที่ผู้รับผิดชอบ
สามารถกำกับติดตามให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทย การสร้างเครือข่ายฐานข้อมูล
แรงงานต่างด้าวควรดำเนินการดังนี้

4.1 ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการฐานข้อมูลแรงงานต่าง
ด้าวโดยใช้ระบบไอซีทีสมัยใหม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการจัดองค์กรในข้อ 3 มาดำเนินการ
เชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลกลางและจัดระเบียบการเข้าถึงให้ชัดเจนจากส่วนงานที่รับผิดชอบ

4.2 ฐานข้อมูลกลางของแรงงานต่างด้าวสามารถแบ่งปันข้อมูลตามภารกิจ
ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

4.2.1 กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง (สำนักบริหารการ
ทะเบียน) มีหน้าที่จัดทำทะเบียนคน จะต้องมีการบันทึกข้อมูลบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ใน
ราชอาณาจักรในฐานข้อมูลประชากรที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยชอบด้วย

กฎหมายและกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ในกลุ่มบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและจัดทำทะเบียนบ้านคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (ทร 13) ไว้

4.2.2 กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัด แรงงานจังหวัด กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ซึ่งกำกับดูแลงานสวัสดิการรวมถึงการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของกระทรวงแรงงาน

4.2.3 กระทรวงสาธารณสุข สามารถใช้ฐานข้อมูลคนต่างด้าวในการติดตามการใช้บริการสาธารณสุข

4.2.4 กระทรวงศึกษาธิการ สามารถใช้ฐานข้อมูลคนต่างด้าวในการติดตามการใช้บริการสถานศึกษาของบุตรแรงงานต่างด้าว

4.2.5 กระทรวงการต่างประเทศ สามารถใช้ฐานข้อมูลคนต่างด้าวในการติดตามข้อมูลเพื่อการประสานงานกับประเทศต้นทาง

4.2.6 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สามารถใช้ฐานข้อมูลคนต่างด้าวในการติดตามข้อมูลการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการประกันตนของแรงงานต่างด้าว

4.2.7 กระทรวงยุติธรรม สามารถใช้ฐานข้อมูลคนต่างด้าวในการติดตามอัตราคดีความต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าว โดยอาจใช้ฐานข้อมูลในระดับเดียวกันกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีการประสานข้อมูลกันโดยสมบูรณ์

4.2.8 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาระบบไอซีทีที่สนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

4.2.9 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและ

วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม | 219

ตำรวจภูธรจังหวัดกำกับดูแลการอนุญาตให้คนงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยขบด้วยกฎหมายให้มีสถานการณได้รับอนุญาตตามการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร (ตามวงรอบของ Visa)

4.2.10 กองบัญชาการกองทัพบก โดยกองทัพบกดูแลรับผิดชอบข้อมูลแรงงานต่างด้าวด้านความมั่นคงบริเวณชายแดนที่มีแรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาทางบกและ

กองทัพเรือและรับผิดชอบข้อมูลแรงงานต่างด้าวด้านความมั่นคงบริเวณทะเลที่มีแรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาทางน้ำ

สรุปและอภิปรายผล

ผลจากการวิจัยได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทย โดยจำแนกออกเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและมาตรการด้านแรงงานต่างด้าว

1.1 การแก้ปัญหาระยะสั้นในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ควรมีมาตรการที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1.1.1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เป็นอยู่โดยปรับสถานะให้ถูกกฎหมาย ประเทศต้นทางควรเข้ามาร่วมพิสูจน์ว่าเป็นคนสัญชาติเหล่านั้นจริงหรือไม่ โดยควรให้เอกสารประจำตนจากประเทศต้นทาง

1.1.2 กำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้สิทธิแรงงานต่างด้าวได้รับการเข้าถึงไม่ว่าจะเป็นตามมาตรฐาน ILO หรือการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อให้มาตรฐานนั้นเข้าสู่เงื่อนไขการทำงาน สภาพการจ้าง และเรื่องการสร้างความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งต้องปรับทั้งหมด

1.1.3 ใช้มาตรการในการลดผิดเพิ่มถูก เช่น ลดการลักลอบนำเข้า ลดการให้นายจ้างจ้างงานโดยผิดกฎหมาย ลดเรื่องบริษัทจัดหางาน และลดการทำตัวเป็นนายหน้าค้าแรงงาน เพิ่มการนำเข้าให้ถูกกฎหมายมากขึ้น เพิ่มความถี่ในการตรวจตรา เพิ่มการดูแล และการออกกฎหมายให้เขาได้รับการคุ้มครองดูแลให้ดีขึ้น

1.1.4 ควรปรับโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดการบูรณาการที่เป็นเอกภาพมากขึ้น

1.1.5 ต้องทำการประชาสัมพันธ์โดยรณรงค์สร้างการรับรู้ การติดต่อสื่อสาร การรับเรื่องราวร้องทุกข์การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกับภาคประชาสังคมและเอ็นจีโอ โดยต้องร่วมกันเพื่อทำให้เกิดการช่วยเหลือเมื่อแรงงานต่างด้าวตกทุกข์ได้ยากหรือถูกหลอกลวง

1.1.6 ต้องพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลโดยดูว่าปัจจัยอะไรที่นำมาสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดอะไรที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาลดลง การคุ้มครองดูแลด้านประกันสังคม

และสิทธิอย่างไร ทำอย่างไรให้การบริหารจัดการต่างด้าวถูกกฎหมายมากขึ้น ซึ่งต้องดำเนินการทั้งกระบวนการ

1.2 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและถูกกฎหมายต้องอาศัยความร่วมมือกันจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน บริษัทรับเหมาแรงงาน นายจ้าง และแรงงานต่างด้าวเอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องมีการทำงานอย่างจริงจังไม่แยกส่วนและมองการบริหารจัดการในภาพรวมทุกมิติ เช่น การเมือง สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องมีการวิเคราะห์ถ้อยแถลงตบตีการทำงานในเชิงกฎหมาย เพื่อนำบทวิเคราะห์นั้นมาปรับปรุงกฎหมายและนโยบายในส่วนที่หน่วยงานรับผิดชอบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ซึ่งอาจทำในรูปแบบของกฎกระทรวง

1.3 มาตรการการควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว ควรมีมาตรการดังต่อไปนี้

1.3.1 ควรเข้มงวดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามเขตชายแดนและจุดผ่อนปรนชั่วคราวให้มีการตรวจสกัดคนต่างด้าวมากขึ้น

1.3.2 ควรผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวให้กลับไปพิสูจน์สัญชาติก่อน โดยอาจขอความร่วมมือกับนายจ้างผู้ประกอบการในแต่ละจังหวัดให้ช่วยดูแลและดำเนินการในเรื่องนี้

1.3.3 ควรปรับแก้ไขบทลงโทษของเจ้าหน้าที่รัฐในการทุจริตในการปล่อยให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อให้นำไปสู่การจดทะเบียนและการออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.3.4 การผ่อนปรนความเข้มงวดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะ 3 สัญชาติหลัก ได้รับอนุญาตทำงานง่ายและสะดวกขึ้น เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ในระบบควบคุมและดูแล ตลอดจนสามารถบริหารจัดการได้อย่างแท้จริง

1.3.5 ควรมีระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อป้องกันปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

1.3.6 ควรมีนโยบายส่งเสริมและเพิ่มโอกาสให้คนไทยเข้ามาทำงานในอาชีพที่ผ่อนคลายให้แรงงานต่างด้าวทำงานมากยิ่งขึ้น

1.3.7 ควรมีการสร้างภาคีเครือข่ายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและการบูรณาการการทำงานในการเชื่อมโยงข้อมูลในภาพรวมระดับกระทรวง รวมทั้งปรับรูปแบบกระบวนการทำงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน

1.4 การบูรณาการกับประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ต้นทาง เช่น การตรวจสอบเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน การทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอ็นจีโอในประเทศและต่างประเทศ การใช้ความเข้มงวดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในการผ่านเข้า-ออกและมีการตรวจตราพรมแดนแบบธรรมชาติ อีกทั้งหน่วยงานที่ต้องทำงานกับต่างประเทศต้องเพิ่มความรู้และทักษะในการทำงานกับแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น

1.5 การกำหนดปริมาณแรงงานต่างด้าว เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีมาตรการดังต่อไปนี้

1.5.1 ควรมีการกำหนดปริมาณแรงงานที่จะเข้ามาในประเทศอย่างเหมาะสมกับจำนวนที่ต้องการและสามารถพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลได้เพื่อป้องกันการหลบหนีนายจ้าง รวมทั้งการไปขอขึ้นทะเบียนใหม่

1.5.2 ควรมีมาตรการป้องกันและปราบปรามแรงงานที่ทำผิดในสิ่งดังกล่าว โดยเมื่อตรวจพบจะต้องดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศทันทีโดยไม่เสียเงื่อนไข

1.5.3 ในด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ควรมีระบบการตรวจสอบเอกลักษณ์บุคคลที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่จำเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลเดียวกัน มีการค้าประกันแรงงานต่างด้าวที่ระบุสัญชาติแล้วจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจากประเทศต้นทางของแรงงานสัญชาตินั้นๆ เพื่อรับผิดชอบในกรณีที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีนายจ้างโดยผิดสัญญาการจ้างงานหรือไปกระทำความผิดที่ละเมิดสิทธิของคนไทย

1.5.4 ควรมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมแรงงานอย่างชัดเจน กรณีที่ตรวจสอบพบว่าเป็นการเจตนาผิดกฎหมาย เช่น ล้อโกงนายจ้างด้วยการรับเงินค่าจ้างแล้วหลบหนีหรือการไปขอขึ้นทะเบียนใหม่โดยเปลี่ยนข้อมูลตนเอง หากตรวจพบเจ้าหน้าที่แรงงานควรดำเนินการร้องทุกข์หรือแจ้งจับกุมผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้องรอการแจ้งเป็นผู้เสียหายจากนายจ้าง อีกทั้งในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่รวมกันจำนวนมาก จะต้องจัดระเบียบการพักอาศัยและกำหนดมาตรการป้องกันในการรวมตัวกันเพื่อต่อรองต่อต้านกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวได้ว่าปัจจุบันสามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้ส่วนหนึ่ง แต่การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนได้ตามห้วงเวลา เช่น ปีละ 2 ครั้ง มักจะขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ประกอบการโดยให้เหตุผลทุกครั้งว่าต้องการแรงงานจึงกำหนดวาระเปิดลงทะเบียนแรงงาน แต่ในความเป็นจริงทราบหรือไม่ว่าแรงงานที่มีอยู่มีเพียงพอต่อความต้องการหรือไม่ จำนวนแรงงานสอดคล้องกับความต้องการที่จริงหรือไม่ และแรงงานที่อยู่กับแรงงานที่กลับออกไปมีจำนวนเท่าใด ดังนั้นจะพบว่ายังมีช่องว่างเรื่องการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าว นายจ้างมักพูดเสมอว่าเราขาดแคลนแรงงานต่างด้าวภาคประมงและได้ยื่นคำ่ว่าขาดแคลนมาหลายปีแล้ว และไม่ทราบว่าเมื่อไหร่จะเพียงพอเสียทีหรือเมื่อไหร่จะสมดุล ดังนั้นการเปิดโอกาสให้จดทะเบียนเรื่อย ๆ ก็ทำให้แรงงานผิดกฎหมายทะลักเข้ามาในประเทศไทย ดังนั้นกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกิจการประมงทะเลควรค้นหาข้อมูลความต้องการแรงงานที่แท้จริงสักที อีกทั้งขณะนี้มีมองว่าการจัดให้มีศูนย์ OSS นั้นเอื้ออำนวยในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ โดยควรมีจำนวนมากขึ้นเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำงานร่วมกันและควรจัดตั้งแบบถาวรไม่ใช่แบบเฉพาะกิจอย่างที่เป็นอยู่ ในขณะเดียวกันศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า - ออกเรือประมงก็ควรมีต่อไปเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการประมง แรงงาน และการค้ามนุษย์ไม่ให้กลับมาอีก อีกทั้งแนวทางนโยบายศูนย์การปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ทุกอย่างต้องต่อเนื่อง หากไม่ต่อเนื่องปัญหาก็กลับมาอีก (สารัตน์ เกื่อนสุวรรณ, 2559)

1.6 ในด้านความมั่นคงแห่งชาติ ควรมีรูปแบบบริหารจัดการไม่เพียงแรงงานต่างด้าวแต่เป็นการปฏิรูประบบการตรวจสอบทั้งระบบดังนี้

1.6.1 นโยบายเรื่องบัตรประชาชนแรงงานต่างด้าว ควรยุบรวมระบบบัตรทั้งหมดให้เชื่อมโยงกับบัตรประชาชน เมื่อบัตรแรงงานติดชิพแสดงตัวตนก็จะทราบทั้งการเข้ามาทำงานและการทำธุรกรรมต่าง ๆ เช่นเดียวกับคนไทย จากการติดบัตรในบริเวณชายแดนอาจให้ประชาชนไทยติดบัตรด้วย และเมื่อผ่านลักลอบเข้ามาก็จะถูกจับได้ง่ายเพราะไม่มีบัตรแสดงตนในทางตรงกันข้ามหากควบคุมได้อาชญากรรมต่าง ๆ ก็จะลดลง ประวัติการใช้บริการของหน่วยงานต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น เท่ากับเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐอีกด้วย

1.6.2 นโยบายเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูลระบบสารสนเทศของคนต่างด้าว เป็นระบบเดียว โดยสามารถเชื่อมต่อกับระบบของทางการไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักเรื่องบัตรประจำตัวซึ่งควรเป็นของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เชื่อมต่อไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และสันติบาลเพื่อการสุ่มตรวจสอบและควบคุมแรงงานต่างด้าว

1.7 รัฐบาลควรมีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยมีการระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ซึ่งมีทั้งตัวแทนของนายจ้าง แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดมุมมองที่หลากหลายและเกิดแนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวที่เกิดผลดีต่อประเทศ สามารถรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีนโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและทำให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ว่ามีจำนวนเท่าใด ทำงานอยู่ที่ใด ภาคส่วนใด และส่งผลต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติในด้านใด และในที่สุดควรมีการประเมินผลแบบ 360 องศา เพื่อให้ทราบว่าการะบวนการจัดการแรงงานต่างด้าวที่ประเทศไทยมีอยู่สามารถส่งเสริมความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใด

2. แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

การมีแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมควรมีลักษณะดังนี้

2.1 ให้ผู้บริหารทุกหน่วยงานชี้แจงนโยบายและมอบภารกิจที่รับผิดชอบ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรทุกระดับ กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี โดยให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวง พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดสำคัญรองรับนโยบายและให้สอดคล้องกับงบประมาณของแต่ละหน่วย

2.3 ให้ใช้ศูนย์ปฏิบัติการของหน่วยงานเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการขับเคลื่อน และการติดตามประเมินผล โดยมีการเก็บข้อมูลสำคัญทั้งหมดเพื่อรายงานผลและประกอบการพิจารณาในลำดับถัดไป

3. การติดตามประเมินผลด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

3.1 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพควรให้มีการติดตามและประเมินผลจากหน่วยงานทั้งจากภายในและภายนอก โดยที่

3.1.1 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลระดับกระทรวง มีหน้าที่กำกับ ดูแล ดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม

3.1.2 ผู้ตรวจราชการกระทรวง มีหน้าที่ตรวจเยี่ยม ติดตาม กำกับดูแล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

3.1.3 คณะทำงานวิเคราะห์และรายงานสถานการณ์แรงงาน มีหน้าที่ ติดตาม รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ รายงาน และจัดทำข้อเสนอสถานการณ์ด้านแรงงาน

3.1.4 จัดให้มีการจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกดำเนินการ ประเมินผลนโยบายของกระทรวง รายไตรมาส พร้อมทั้งรายงานผลต่อผู้บริหาร

3.2 กำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินรายไตรมาสและตามความเหมาะสม แล้วแต่กรณี

4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรประกอบด้วย ประเด็นต่อไปนี้

4.1 ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ สร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรในหน่วยงาน และการใช้รูปแบบบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

4.2 พัฒนาบุคลากรทุกระดับให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างมืออาชีพ

4.3 ใช้ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน (ศปก.รง.) ศปก. ระดับกรม และระดับพื้นที่ เป็นเครื่องมือในการบริหาร ขับเคลื่อน ติดตาม และแก้ไขสถานการณ์ ในส่วน ของภาคประมงควรอยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ PIPO และกองทัพอเรือ

4.4 จัดระบบฐานข้อมูล Big Data ที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย และสามารถเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

4.5 เน้นการสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาและมีการทำงานเป็นทีม (Team Work) แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำแผนปฏิบัติการ ขับเคลื่อน ติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม

4.6 แสวงหาความร่วมมือกับไตรภาคี ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง และบูรณาการ การทำงานร่วมกันตามแนวทางประชารัฐ

4.7 บุคลากรทุกคนต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการ มีความ เชื่อมมั่น ศรัทธา และอุทิศตนในการทำงานเพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติ

4.8 ใช้การประชาสัมพันธ์ และการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operation: IO) ในทุกขั้นตอนเพื่อสร้างการรับรู้ความเข้าใจในเป้าหมายขององค์กรเดียวกัน

5. โครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

โครงการและกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อาทิ 1) การเผยแพร่นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว 2) การเผยแพร่กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว 3) การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบเดียว 4) การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ 5) การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการจับอาหารทะเลและการออกแบบเรือประมงสมัยใหม่ และ 6) การจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบเดียว เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติทั้งทางเศรษฐกิจและแรงงานที่ควรได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังเสียที ประเทศไทยต้องเผชิญระยะยาวในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องบูรณาการกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย และนายจ้างต้องรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยเป็นภารกิจหนึ่งในความรับผิดชอบของคณะกรรมการภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ประกาศกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2560 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 และประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2561 โดยมีหน่วยปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รายละเอียดดังนี้ หน่วยปฏิบัติงานในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว (กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวในระบบและศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน หรือ OSS สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1 – 12 กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว) และหน่วยปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด 77 จังหวัด แม้ว่าสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวและหน่วยงานของกระทรวงแรงงานจะมีบทบาทหลักในการกำกับดูแลและติดตามแรงงานต่างด้าว แต่ความร่วมมือของหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และหน่วยงานพัฒนาเอกชน ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ ต่างก็มีบทบาทที่จะทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันออกของประเทศไทยสามารถใช้แนวทางนี้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 นโยบายหรือกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวควรเกิดจากการระดมความเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนํานโยบายหรือกฎหมายนั้นมาประกาศใช้ รัฐบาลต้องประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนมีความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่ประชาชนและชาติจะพึงได้รับ และผลกระทบที่จะตามมา ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการบริหารจัดการในอนาคต

1.2 รัฐบาลควรกำหนดให้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวระยะยาวที่ครอบคลุมและรองรับความเปลี่ยนแปลงในอีก 10–20 ปีข้างหน้า โดยมีการระดมสมองและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อาทิ กระทรวงที่เกี่ยวข้อง แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว นายจ้างและผู้ประกอบการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และนักวิชาการ เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายและก่อให้เกิดแนวทางที่เป็นผลดีต่อสังคมไทย และกำหนดให้มีองค์กรเจ้าภาพบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร

1.3 องค์กรและหน่วยงานทั่วไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวโดยตรงควรมีมาตรการหรือแผนงานที่ชัดเจนในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสำหรับหน่วยงานของตน โดยต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐเป็นหลัก และควรพัฒนามาตรการหรือแผนงานนั้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์และพื้นที่บริการแรงงานต่างด้าว

1.4 ควรกำหนดทิศทางแก้ไขปัญหามาตรการที่เหมาะสม โดยแต่ละหน่วยงานภาครัฐจะต้องตรวจสอบดูว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นสามารถปฏิบัติได้จริง มีช่องโหว่หรือปัญหาอะไรหรือไม่ โดยนโยบายดังกล่าวจะต้องเป็นนโยบายที่สามารถดำเนินการได้ในสภาพความเป็นจริงของแรงงานต่างด้าวด้วย

1.5 ควรมีกฎหมายด้านแรงงานต่างด้าวเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดกฎกติกาทางสังคมของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและมาตรการป้องกันการละเมิดกฎหมาย โดยกฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างมากสำหรับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมถึงการมีหน่วยงานที่สามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างจริงจัง

1.6 การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรกำหนดตามแนวทางที่ได้ค้นพบของงานวิจัย 4 ด้าน ได้แก่ 1) นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว 2) กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว 3) การจัดองค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และ 4) การสร้างเครือข่ายฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

2.1 กระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ควรรณรงค์ส่งเสริมให้มีการขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยต้องทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็ว และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาผ่อนผันแล้วให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU เท่านั้น

2.2 กระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ควรปรับปรุงรูปแบบวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตาม MOU โดยลดขั้นตอน ระยะเวลา เงื่อนไข และค่าใช้จ่ายลง เพื่อจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2.3 กระทรวง กรม และสำนักงานที่เกี่ยวข้องควรใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดกับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว โดยจัดให้มีหน่วยตรวจสอบลงพื้นที่สำรวจแรงงานที่ผิดกฎหมาย ถ้าตรวจพบต้องดำเนินการทันทีและประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทราบถึงบทลงโทษหากมีการลักลอบเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมกับหน่วยงานด้านความมั่นคง เพื่อให้เกิดความหลากหลายและเกิดประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยที่สอดคล้องกับความมั่นคงแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยการพัฒนาขีดความสามารถทางด้านบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ทัดเทียมกับข้อปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎกติกาขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน และเกิดประโยชน์ในการนำไปใช้แก้ปัญหาด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อไป

3.3 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับนโยบายแห่งรัฐและกฎกติกาสากลขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน

3.4 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกถึงแผนงานและมาตรการในการพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้ได้รูปแบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

3.5 ควรมีการศึกษาวิจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่สามารถเชื่อมโยงนโยบายแห่งรัฐกับหน่วยงานด้านความมั่นคง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ผู้วิจัยขอขอบคุณเป็นอย่างสูงที่สนับสนุนงบประมาณการวิจัยและการตีพิมพ์บทความวิจัยในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2561). *องค์การพัฒนาเอกชนกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว*. (ออนไลน์). จาก <https://www.labour.go.th/th/>
- จรัส อังศรีวงษ์ และคณะ. (2557). การจัดการแรงงานเพื่อคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร. *วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม*. ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 : กันยายน – ธันวาคม 2557.
- ชาติรี มูลสถาน. (2554). *การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยคริสเตียน.
- ประกาศกระทรวงแรงงาน. (2560). *หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงาน และการอนุญาตให้ทำงานตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560*, 5 กรกฎาคม 2560.
- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, 22 มิถุนายน 2560.
- พระราชบัญญัติแรงงานทะเล พ.ศ. 2558, 5 ตุลาคม 2558.
- วันวิสา พงษ์พระเกตุ. (2554). *ปัญหาของผู้ประกอบการต่อการบริหารแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.

วิมลรักษ์ ศานติธรรม. (2559) *ปัญหาผลกระทบกรณีแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย*. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา Research and Development Newsletter ปีที่ 15 ฉบับที่ 163 ประจำเดือนมีนาคม 2559.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. 2558-2564)*.

สารัตน์ เกื่อนสุวรรณ. (2559). มาตรฐานคนประจำเรือขนส่งสินค้าทางทะเลของไทยกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานการฝึกอบรม การออกประกาศนียบัตรและการเข้ายามสำหรับคนประจำเรือ. *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1, หน้า 46-52.

สารัตน์ เกื่อนสุวรรณ และ เนฐพัชร อัครกิตติทัศน์. (2559). ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลกับความมั่นคงของประเทศ. *วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ*, ปีที่ 7 ฉบับที่ 2, หน้า 31-36.

สมชัย รักวิจิตร. (2521). *ดร.สมชัยตอบคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ*. กรุงเทพฯ: พิทักษ์ประชา.

อนุสร อนุวงศ์. (2557). *แรงงานไทยใน AEC ก้าวให้ทัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการด้านวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Consultancy Institute for Development of Government Service Efficiency. (2012). *The Master Plan for Management of Migrant Workers' Labor*. Samut Sakhon Province.

International Organization for Migration. (2018). *World Migration Report 2018*.

<https://www.iom.int>

United Nation Organization. (2018). *The Universal Declaration of Human Rights*. (Online).

Available: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. 2018.